

# DESARROLLOS NORMATIVOS DEL PRINCIPIO DE PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL TRATADO DE UNION EUROPEA

Carlos R. Fernández Liesa

*Profesor Titular Interino de DIP*

## I. LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCION EXTERIOR EUROPEA

### A) El principio constitucional de protección internacional de los derechos humanos



Ausencia de un principio o de un mandato jurídico explícito para la protección internacional de los derechos humanos, en el sistema de cooperación política europea y en el sistema comunitario europeo, así como el hecho de que durante los años setenta únicamente se realizasen progresos para la protección de los derechos humanos en el plano interno europeo<sup>1</sup>, no impidió el desarrollo progresivo y la

<sup>1</sup> Vid, en este sentido, las *Declaraciones sobre la identidad europea, la democracia, los derechos fundamentales y contra el racismo y la xenofobia*, que únicamente se refieren a la protección de los derechos humanos en el interior de la Comunidad. (Respectivamente, en *BOL CE* 12/1973; *BOL CE* 3/1978; *DOCE*, núm. C 103/1, de 27 de abril de 1977; *DOCE*, núm. C 158/1, de 25 de junio de 1986.) De otro lado, dicha protección se ha desarrollado sobre la base de la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha realizado ante la laguna del Tratado sobre los Derechos Fundamentales, que hacía peligrar la primacía del Derecho comunitario. Así, el Tribunal de Justicia de la Comunidad va a proteger los derechos fundamentales desde la célebre sentencia *Stauder* de 12 de noviembre de 1969, al referirse a los "derechos fundamentales de la persona, comprendidos en los principios generales del Derecho comunitario, de los que el Tribunal garantiza el respeto" (sentencia de 12 de noviembre de 1969, asunto 29/69, Rec. 1969, p. 425, considerando 7). En sentencias posteriores el Tribunal declara que el método por el que se deducen esos principios son las "tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros" (asunto 11/70, *International Handelsgesellschaft*, Rec. 1970, p. 1135, considerando 4), así como los "instrumentos internacionales referentes a la protección de los derechos humanos a los que los Estados miembros han cooperado o se han adherido (asunto 4/73, *Nold*, Rec. 1974, p. 508). Sobre estas cuestiones nos remitimos, en la doctrina española, a los siguientes autores: ALONSO GARCIA, R.: "Derechos fundamentales y Comu-

formación de un principio de protección internacional de los derechos humanos, en la acción exterior de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros.

Lo cierto es que la *diplomacia de los derechos humanos* se convirtió en un principio fundamental de la política exterior europea<sup>2</sup> y, a mi juicio, dichas prácticas fueron constitucionalizadas en el preámbulo del Acta Unica, en múltiples declaraciones del Consejo Europeo y, básicamente, en la Declaración sobre los Derechos del Hombre de 21 de julio de 1986<sup>3</sup>. Teniendo presente la autoría de esa Declaración —los ministros reunidos en el Consejo y en la Cooperación Política— es indudable que dicho principio obliga tanto a los Estados, en el marco de la Cooperación Política, como a las instituciones comunitarias, en sus relaciones exteriores. Además, el artículo 30.5 del Acta Unica consolidaba una tercera vía de protección de los derechos humanos en el mundo, a través de la acción exterior combinada del sistema comunitario y del sistema de cooperación.

nidades Europeas”, en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Madrid, 1991, pp. 821 y ss.; CARRILLO SALCEDO, J. A.: “La protección de los derechos humanos en las Comunidades Europeas”, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, Madrid, 1986, tomo II, pp. 17 y ss.; CHUECA SANCHO, A. G.: *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, Bosch, Barcelona, 1989; DIEZ DE VELASCO, M.: “La Declaración de los derechos y libertades fundamentales del Parlamento Europeo y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor A. Ferrer-Correia*, vol. III, Coimbra, 1991, pp. 427 y ss.; FERNANDEZ TOMAS, A.: “La adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos (CEDA): Un intento de solución al problema de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario”, en *RJE*, 1985-3, pp. 708 y ss.; RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C., y WOELKER, U.: “Derecho comunitario, Derechos fundamentales y control de constitucionalidad: La decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 22 de octubre de 1986”, en *RJE*, 1987-3, pp. 677 y ss.; RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C., “La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en Seminario de la Cátedra Joaquín Ruiz Giménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo, Universidad Carlos III de Madrid, 3 de noviembre de 1992.

<sup>2</sup> No hay que confundirse excesivamente y, como ha señalado el profesor TORRELLI, tras realizar un análisis de los logros de la diplomacia de los derechos humanos: La trampa de la diplomacia de los derechos humanos se vuelve contra los que la defienden. Para los soviéticos que, por postulado, habían puesto fin a la explotación del hombre por el hombre, los derechos del hombre únicamente eran útiles para aquellos que vivían en un régimen de opresión capitalista. En cuanto a los Estados del tercer mundo, si no pueden respetar siempre los derechos humanos es por su propia miseria; al rechazar la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) más justo, los occidentales eran los primeros responsables de esas violaciones y deberían dar ejemplo del respeto a los valores que proclaman, dejando de sostener a los regímenes opresores que son sus aliados”. BOURRINET, J., y TORRELLI, M.: “Les relations extérieures de la CEE”, *Que sais-je*, núm. 1837, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 41 y 42.

<sup>3</sup> *BOL CEE*, 7-8/1986.

## B) Manifestaciones de la protección internacional de los derechos humanos en la acción exterior europea

En esta línea de argumentación, las formas de protección internacional de los derechos humanos en la *acción exterior europea* se desarrollan, pues, a través de tres vías posibles.

1. Por lo que respecta a la utilización de la *vía comunitaria*, conviene precisar que el *Parlamento Europeo*<sup>4</sup> ha sido la única institución que ha ejercido una labor destacable en el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos. Sistematizando dicha labor debemos destacar las siguientes notas características:

a) El Parlamento se ha convertido en un *Foro internacional de Denuncia*<sup>5</sup> de la violación de los derechos humanos en el mundo, al hacer públicas sus posiciones sobre violaciones que han afectado a casi todas las zonas del Globo.

b) Una segunda gran línea de acción ha consistido en la adopción de una *actitud activa, en el marco de sus competencias en materia de relaciones internacionales*, al realizar directamente gestiones oficiales o extraoficiales ante casos de violaciones concretas, enviar misiones de encuesta e investigación para la verificación de procesos de elección democrática o para analizar el estado real de violaciones de los derechos humanos en determinadas regiones. También destaca la labor parlamentaria a través de sus delegaciones y de las Conferencias Interparlamentarias en las que se ha promovido la adopción de declaraciones comunes sobre el respeto de los derechos del hombre<sup>6</sup>. Pero será la introducción de la *técnica del dictamen conforme* en el Acta Unica, que prevé la participación parlamentaria en los supuestos de los artículos 237 y 238 del TCEE, la que le va a permitir su oposición a la conclusión de

<sup>4</sup> Véase BOUMANS, E., y NORBART, M.: "The European Parliament and Human rights", en *NQHR*, 1/1989, p. 41. En la misma revista ver también el artículo de ZWAMBORN, M.: *Human rights promotion and protection through the external relations of the European Community and the twelve*, pp. 15 y ss.; y COVILLERS, C.: *Y a-t-il une politique extérieure des Communautés Européennes?*, PUF, París, 1987, p. 90.

<sup>5</sup> Y de esta manera, al mismo tiempo que conminaba a dichos países a cesar en su actitud, era una mina de información y un acicate para la acción en el marco de la Cooperación Política Europea. *Vid.*, a modo de ejemplo, las Resoluciones de 17 de mayo de 1983, en *DOCE*, núm. C 161 de 20 de junio de 1983, p. 58; de 27 de mayo de 1984, en *DOCE*, núm. C 172 de 2 de julio de 1984, p. 36; de 22 de octubre de 1985, en *DOCE*, núm. C 343 de 31 de diciembre de 1985, p. 29, y de 12 de marzo de 1987, en *DOCE*, núm. C 99 de 13 de abril de 1987, p. 157.

<sup>6</sup> *Vid.* a modo de ejemplo, las Resoluciones sobre los Derechos del Hombre de Asambleas paritarias en *DOCE*, núm. C 10/1, de 14 de enero de 1987, y en *DOCE*, núm. C 322/44, de 13 de diciembre de 1985.

acuerdos de esa naturaleza con países que persisten en las violaciones de derechos fundamentales, como así sucedió en 1988, en relación con la aprobación de los protocolos financieros con Israel.

c) Por último, el Parlamento Europeo ha sido *impulsor de nuevos conceptos e ideas*<sup>7</sup> como son la introducción de cláusulas democráticas en los acuerdos de cooperación, la búsqueda de una política comunitaria global de protección de los derechos humanos o el establecimiento de la protección de los derechos humanos como objetivo básico de la Unión (art. 4 del Proyecto de Tratado de Unión Europea de 1984), que nos permiten situar su labor, al menos desde el punto de vista voluntarista, en la vanguardia europea de la defensa de los derechos del hombre.

2. Ciñéndonos a lo que nos interesa, *la segunda vía utilizada ha sido la Cooperación Política Europea* en cuyo seno se han desarrollado hábitos y mecanismos informales cuyo objeto es la protección de los derechos humanos y que se caracterizan por su confidencialidad y naturaleza diplomático-política. Sistematizando dichas *prácticas* cabe destacar las siguientes:

a) Los Doce, en primer lugar, realizan labores de *investigación* sobre violaciones de derechos humanos en el mundo.

b) Una vez establecidos los hechos, suelen *manifestar confidencialmente sus tomas de posición*, que es una de las maneras más eficaces y discretas para obtener el resultado deseado: que cese una violación a los derechos humanos en un caso concreto.

c) Vista la ineficacia de la discreción, en su caso, se realiza la *denuncia internacional*, que puede adoptar dos formas: por medio de declaraciones comunes realizadas por los órganos de la Cooperación Política Europea o mediante la concertación en instituciones internacionales, en las que asimismo se realizan declaraciones en nombre de los Doce, votos comunes y explicaciones de voto. En esta línea, destaca la labor realizada en el seno de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y en Naciones Unidas (ONU)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Vid., por ejemplo, la Resolución de 12 de mayo de 1987, en *DOCE*, núm. C 99 de 13 de abril de 1987, p. 157. Además, el Grupo "Derechos Humanos" de la Cooperación Política fue creado a petición del Parlamento Europeo (Cuestión núm. H-987/87, en *EPC DOC BULL*, 1988, vol. 4, núm. 1, p. 97).

<sup>8</sup> En la CSCE debemos destacar la aprobación, el 19 de enero de 1989, del denominado *Documento de Viena*, que crea un mecanismo de protección de los derechos humanos que se desarrolla en lo que se ha denominado *Dimensión Humana de la CSCE* y que permite supervisar el cumplimiento, por los Estados miembros, de dichas obligaciones. Ver CHAPAL, P.: "Les Droits de l'homme et la CSCE", en *Les relations intereuropéennes, Collection des travaux et recherches de l'Institut du Droit de la Paix et du développement (IDPD)*, Niza, 1990, p. 154; BLOED,

d) Además, en supuestos de violaciones especialmente graves de los derechos humanos los Doce han coordinado sus competencias nacionales para adoptar *sanciones económicas*, como por ejemplo, en relación con China, como consecuencia de la represión de los estudiantes de la Plaza de Tiananmen<sup>9</sup>.

e) Además, tanto en el marco del diálogo político con terceros Estados, como en el seno de Organizaciones y Conferencias Internacionales, los Doce contribuyen a la *promoción del desarrollo progresivo del Derecho internacional en materia de derechos humanos*.

f) Finalmente, este sintético análisis de la protección internacional de los derechos humanos, en el marco de la Cooperación Política, no debe obviar una mención, siquiera breve, a la incipiente *protección diplomática y consular colectiva* que, en determinados supuestos, se realiza sobre los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad que sufren violaciones a sus derechos en países extranjeros.

3. El examen de la *tercera vía*, consistente en la acción combinada entre la Comunidad y la Cooperación Política en la protección internacional de los derechos humanos, implica aventurarse por un camino poco transitado pero no por ello menos atractivo.

a) Lo cierto es que las *ayudas unilaterales comunitarias se utilizan con el objetivo de promocionar la protección internacional de los derechos humanos, o sancionar sus violaciones*. Como indicaron los ministros de asuntos exteriores en la declaración de 21 de julio de 1986, "La concesión de ayudas comunitarias (...) está estrechamente ligada al respeto de los derechos económicos, sociales y culturales así como de los derechos cívicos y políticos" (en el país receptor de dichas ayudas). De este modo, a pesar de que la norma general

A.: "Successful ending of the Vienna meeting of the Conference on Security and cooperation in Europe", en *NQHR*, vol. 7, 1989, núm. 1, pp. 122 y ss.; MARIÑO MENENDEZ, F. M.: "La Carta de París para una nueva Europa", en *RIE*, 1991. En las *Naciones Unidas*, los Doce, que no están obligados a coordinar sus posiciones antes de las reuniones del Consejo de Seguridad, armonizan sus posiciones en defensa de los derechos humanos, en la Asamblea General y, en menor medida, en la Comisión y en el Consejo Económico y Social.

<sup>9</sup> Para un más amplio análisis de la práctica sancionatoria, véase el interesante trabajo de PEREZ-PRAT DURBAN, L.: *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, en Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1991, *in toto*. Además, destacan las sanciones adoptadas contra *Turquía*, en diciembre de 1981, como consecuencia de la toma del poder por los militares (ver COVILLERS, *op. cit.*); las adoptadas en marzo de 1982 en relación con *Polonia*, como consecuencia de los acontecimientos de 1981 y de la suspensión de las libertades sindicales (*DOCE*, núm. L 72, de 16 de marzo de 1982, p. 15); las adoptadas en relación a *Sudáfrica*, en septiembre de 1985, como consecuencia del régimen de apartheid existente, o las adoptadas contra Rodesia, si bien en estos supuestos dichas situaciones constituyesen, más específicamente, una "amenaza a la paz y a la seguridad internacionales", tal y como puso de manifiesto el Consejo de Seguridad.

sea que la concesión de ayudas comunitarias se realice sobre la base de los fines a los que van específicamente destinadas, esto es, al desarrollo de dichos Estados, se ha abierto el camino para condicionar la concesión de ayudas, así como su gestión, al respeto por aquéllos de los derechos humanos.

- En este sentido, de un lado, la Comunidad utiliza las ayudas para *apoyar a los Grupos que sufren violaciones de los derechos humanos*, como sucedió en 1990 en relación a los *territorios ocupados* por Israel, cuando el Consejo Europeo decide doblar la ayuda a las víctimas de los enfrentamientos, o, en relación a la *población negra sudafricana* en 1985 y, de esa manera, presiona a los regímenes que violan los derechos humanos.
- Asimismo esa interacción se manifiesta, como ha señalado el profesor Pérez-Prat, en la *gestión de las ayudas*. En este sentido, se han encaminado las acciones en beneficio de la población y, para no infringir el marco convencional (ACP), se ha recurrido a la existencia de defectos formales en las solicitudes de asistencia para denegarlas <sup>10</sup>.
- Y por lo que respecta a la *retirada* de la ayuda económica, desde el asunto polaco, en que se suprimió la ayuda alimentaria y se desviaron los fondos en favor de una ayuda humanitaria a la población polaca por medio de Organizaciones no Gubernamentales <sup>11</sup>, ha habido una evolución que ha producido que en la actualidad se haya hecho más explícita la condición de respetar los derechos humanos para ser beneficiario de las ayudas comunitarias <sup>12</sup>.

b) Desde la perspectiva de *las relaciones convencionales* de la Comunidad con terceros Estados, y dejando a un lado otros problemas jurídicos que encierra esta problemática, hay que señalar que la protección de los derechos humanos se trasluce en los acuerdos de la Comunidad, aunque, por lo general, sólo de modo mediato.

- En primer lugar, y pese al silencio del artículo 237 del TCEE en

<sup>10</sup> PEREZ-PRAT DURBAN, L.: *Op. cit.*, en especial pp. 289-295. Vid. también ROLDAN BARBERO, J.: *La Comunidad Económica Europea y los Convenios de Lomé: el STABEX*, Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos, Granada, 1990; del mismo autor, "La cooperación al desarrollo", en *G.J. de la C.E.E.*, serie D-18, 1992, págs. 131-173.

<sup>11</sup> BOL CE, 1982, núm. 1, p. 46.

<sup>12</sup> Vid., por ejemplo, la Declaración sobre *Sri Lanka*, de 22 de octubre de 1990, en *Coopération Politique Européenne. Déclarations 1990*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, 1991, p. 215.

cuanto a las condiciones jurídico-políticas que debe reunir el Estado candidato a la *adhesión a la Comunidad*, se exige que ésta tenga un régimen democrático y respete los derechos humanos y, por ello, en la práctica, la Comunidad no inicia o suspende, en dichos supuestos, las negociaciones de adhesión <sup>13</sup>.

- En segundo lugar, la interdependencia entre ayuda y respeto de los derechos humanos, como ya hemos visto, también se refleja en la *política convencional de cooperación al desarrollo* de la Comunidad y en la aplicación de dichos acuerdos y en los *acuerdos de asociación*, como así sucedió en al hilo de la congelación de las relaciones con la Grecia de los coroneles (1967-1974) y con la Turquía de los Generales (1980-1986) <sup>14</sup>.

c) Pues bien, en el ámbito de las relaciones convencionales uno de los problemas tradicionales ha sido que los países receptores de ayudas comunitarias aleguen la soberanía nacional y el principio de no injerencia en los asuntos internos como causas que impedirían la acción comunitaria ante dichas violaciones, como así ha sucedido en el marco de las relaciones con los *países ACP*, con los cuales la Comunidad y sus Estados miembros mantienen relaciones convencionales a través de los Acuerdos de Lomé. La ausencia de disposiciones en esos acuerdos que permitiesen la terminación o suspensión de los mismos, en supuestos de graves violaciones de los derechos humanos, como así ocurrió ante las violaciones de derechos humanos cometidas por Idi Amin en Uganda, Jean Bedel Bokassa en Centro Africa y Macías Nguema en Guinea Ecuatorial, impidió la invocación comunitaria de la *cláusula rebus sic stantibus* para suspender el régimen *stabex*, aunque se adoptasen medidas para que las ayudas no fuesen destinadas a beneficiar directamente a los regímenes opresores.

Estas tímidas reacciones llevaron a algunos países, como el Reino Unido y Holanda, a solicitar la inclusión de una disposición relativa a los derechos humanos, de una *cláusula democrática*, en las negociaciones de la segunda convención <sup>15</sup>. Pero la oposición de los países ACP únicamente permitió llegar a soluciones de compromiso, no totalmente satisfactorias, y que fueron pos-

<sup>13</sup> Vid. "Europa y el reto de la ampliación", Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Lisboa (26-27 de junio de 1992), en *RJE*, vol. 19, núm. 2, 1992.

<sup>14</sup> Ver PEREZ-PRAT DURBAN, L.: *Op. cit.*, en particular sus epígrafes relativos a "La Cooperación al desarrollo de las Comunidades Europeas, instrumento sancionador" y "Sanciones comunitarias y acuerdos de asociación", *op. cit.*, pp. 289-298.

<sup>15</sup> Ver MAGANZA, G.: "La Convention de Lomé", en *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, Ed. ULB, Megret, vol. 13, pp. 154 y ss.

teriormente completadas en la tercera y cuarta convención, en las que los derechos humanos son mencionados como uno de los objetivos básicos de las relaciones y que colocan al hombre en el centro de la política de desarrollo. Sin embargo, lo cierto es que todavía en ninguna disposición se establece *expressis verbis* la posibilidad de suspender o anular las ayudas comunitarias en supuestos de violación de los derechos humanos.

La relación convencional entre *ayuda y desarrollo*, que aparece por primera vez reflejada en declaraciones anexas al *Acuerdo de Cooperación no preferencial entre la Comunidad y los países del Mercado Común Centroamericano y Panamá* (1985), únicamente se ve reflejada normativamente en las cláusulas democráticas de los *acuerdos no preferenciales de Tercera Generación con los países latinoamericanos*, celebrados al inicio de la década de los noventa y en los que se establece como fundamento de la cooperación, tal y como se señala en el artículo 1 de los mismos, el “respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos que inspiran las políticas internas e internacionales de la Comunidad y de dichos países”. Sobre tal base, y a la luz del artículo 56 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, cabrá la denuncia de los Acuerdos si en los Estados partes se establece un régimen de naturaleza no democrática o se producen violaciones de los derechos humanos. Tendencia que se veía reforzada por la declaración de 21 de julio de 1986, ya citada, en la que se indica que: “(...) en la administración de la ayuda, la Comunidad Europea y sus Estados miembros continuarán a promover los derechos fundamentales con el fin de que los individuos y los pueblos gocen, efectiva y plenamente, de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos cívicos y políticos”.

Ahora bien, hay que advertir que la acción combinada en favor de los derechos humanos parece menos efectiva y pronunciada cuando se trata de defender la *Democracia* como sistema de Gobierno. Así, pese al apoyo declaratorio e incluso eficaz a la democracia en casos como el de Grecia, Portugal y España, no ha sido menos sonoro el oportunismo político-estratégico que ha primado en la posición europea frente a la dictadura de Pinochet o frente al reciente Golpe de Estado en Argelia.



## II. DESARROLLOS NORMATIVOS EN EL TRATADO DE UNION EUROPEA

### A) Problemas jurídicos derivados de la aplicación de sanciones decretadas por Naciones Unidas, en materia de derechos humanos, en el marco de la Comunidad Europea

La separación artificial entre el sistema de cooperación y el sistema comunitario, progresivamente dulcificada por el establecimiento de puentes institucionales entre ambos sistemas, supone un límite para la realización de una política exterior europea coherente. Esta limitación empezó a verse superada por una práctica creciente en materia de sanciones, muchas de ellas decretadas, implícita o explícitamente, como consecuencia de previas violaciones de los derechos humanos que, sin embargo, mostraron las insuficiencias jurídicas de las normas que regulaban las relaciones entre ambos sistemas y que, por ello, hacían necesarios nuevos desarrollos normativos. Sin intentar dilucidar aquí y ahora todos los problemas jurídico internacionales y de derecho comunitario que encierra el tema de las sanciones<sup>16</sup>, se debe señalar que es un hecho cierto que se han adoptado medidas de política comercial comunitaria por finalidades extra comerciales y, en algunos supuestos, con la finalidad de sancionar a Estados terceros ante violaciones a los derechos humanos.

1. En síntesis, estas sanciones o bien son aplicación de las previamente decretadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o bien se aplicaron en sustitución de dicha Organización Internacional.

i) Por lo que respecta a las *sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas* destacan las adoptadas en los *asuntos Rodesia, Sudáfrica, Kuwait*<sup>17</sup>, *Libia y Yugoslavia* que constituían situaciones de ame-

<sup>16</sup> Sobre esto véase, en la doctrina española, PEREZ-PRAT DURBAN: *Op. cit.*, in toto; LIÑAN NOGUERAS, D. J.: "La cooperación política europea: evolución y perspectivas", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1988, pp. 461 y ss.; REMIRO BROTONS: "Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas", en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, t. III, Madrid, 1986, pp. 688 y ss.

<sup>17</sup> Por lo que respecta a los dos primeros asuntos, ver PEREZ-PRAT: *Op. cit.*, pp. 27-99; sobre los asuntos libio y yugoslavo ha aparecido, con posterioridad a la redacción de esta nota, un interesante artículo de PEREZ-PRAT DURBAN, L., "Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: las crisis yugoslava y libia", en *G.J. de la C.E.E.*, 1992, D-16, pp. 167 y ss. Y en relación con el tercero, véase MARINO MENENDEZ, F. M.: "La acción de la Comunidad Europea y de los Estados miembros en la «Crisis del Golfo»", en *Estudios Jurídicos internacionales y Europeos*, Universidad de Granada, 1991.

naza para la paz y la seguridad internacionales (cap. VII de la Carta). Los Estados miembros de la Comunidad, sobre la base del artículo 25 de la Carta, se encontraban ante la obligación jurídica de ejecutar las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad. Pues bien, en el marco comunitario existe el artículo 224 del TCEE, que es una reserva de competencia estatal prevista para la adopción de las medidas que se derivan del cumplimiento de ciertas obligaciones internacionales, lo que, como ha señalado el profesor Remiro, era una implícita alusión al sistema de Naciones Unidas<sup>18</sup>. A pesar de que desde un primer momento se plantearon ciertas dudas sobre si debía aplicarse el artículo 224 del TCEE o el artículo 113 del TCEE, para la aplicación de las sanciones, el Consejo despejó cualquier controversia al indicar que las medidas decididas por el Consejo de Seguridad no pertenecen al ámbito de aplicación del artículo 113 y, por tanto, no son de competencia comunitaria. Así pues, esta tesis, conocida como *Doctrina Rodesia*, establece que al no ser comercial el objetivo de la medida no se debe acudir al artículo 113 del TCEE sino al artículo 224 del TCEE.

Posteriormente, aunque en una primera etapa (en 1978 y en 1985) del *asunto sudafricano* se aplicó la doctrina Rodesia al ejecutar las sanciones en el plano nacional, la naturaleza económica de las mismas junto a una insuficiente y no uniforme aplicación abrió un debate sobre su comunitarización que, finalmente y de modo parcial, toma cuerpo en el año 1986, al adoptarse reglamentos comunitarios en aplicación de dichas sanciones. Del mismo modo, en el asunto de *Kuwait, Libia y Yugoslavia* (en este último la Comunidad se adelantó al Consejo de Seguridad) las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad fueron aplicadas por medio de normas comunitarias.

ii) Y en lo que hace referencia a las *sanciones comunitarias adoptadas fuera del marco de las Naciones Unidas*, de un lado, en ninguno de los asuntos sancionadores los derechos propios de la Comunidad se vieron afectados y, de otro, a pesar de que en el *asunto de los rehenes* se mantuviese la doctrina Rodesia, desde el asunto Malvinas las competencias de la Comunidad se utilizaron para aplicar las decisiones previamente adoptadas en el sistema de cooperación política europea, dando lugar a la llamada doctrina Malvinas<sup>19</sup> sobre la base de la cual las competencias de la Comunidad Europea se implican decididamente en la aplicación de las decisiones del sistema de cooperación política europea.

<sup>18</sup> REMIRO BROTONS: *Op. cit.*, p. 688.

<sup>19</sup> Véase PEREZ-PRAT DURBAN: *Op. cit.*, pp. 241-266. De otro lado, los asuntos afgano y polaco han sido calificados como constitutivos de una etapa de transición en esta materia.

2. Esta práctica sancionadora plantea la cuestión de la delimitación de los ámbitos de acción de la Comunidad y sus Estados miembros y el problema de la autonomía del orden jurídico comunitario, al verse las competencias comunitarias, en dichos asuntos, al servicio de las decisiones de la Cooperación Política. La inserción de una disposición, en el Acta Unica, que establece la obligación de coherencia entre las políticas de la Comunidad y de la Cooperación Política, en ausencia de una disposición específica en materia de sanciones, no contribuyó a que se diesen por zanjadas las controversias jurídicas derivadas de la utilización de instrumentos comunitarios [el art. 113 en los asuntos polaco, Malvinas (junto al 224), precursores de armas químicas y en la Guerra del Golfo; en el asunto sudafricano el TCEE genéricamente] para ejecutar decisiones adoptadas en el marco de la Cooperación. La problemática es de gran importancia y, para acercarnos a ella, debemos, en primer lugar, examinar la corrección de las bases jurídicas habilitantes de dichos instrumentos comunitarios.

i) Por lo que respecta a la utilización del artículo 224 del TCEE en los *asuntos de Rodesia, Irán y Malvinas*, debemos señalar que la interpretación de dicho artículo es de carácter restrictivo, ya que como ha indicado el TJCEE en los asuntos 222/84<sup>20</sup> y 13/68<sup>21</sup> los supuestos de dicha disposición son “hipótesis excepcionales, bien delimitadas, no prestándose a ninguna interpretación extensiva”. En esta línea, es claro que las situaciones de Irán y Malvinas no eran subsumibles en el ámbito de aplicación de dicha disposición y prueba de ello es que en el reglamento 877/82<sup>22</sup> (asunto Malvinas), que se reclama del artículo 224 del TCEE, no se encuentra ninguna referencia al “funcionamiento del mercado común”.

ii) En cuanto a la utilización del artículo 113 del TCEE en los *asuntos Malvinas*<sup>23</sup> (en este junto al 224, de manera claramente contradictoria), *Unión Soviética*<sup>24</sup> (Polonia), *precursores de armas químicas*<sup>25</sup> y *Kuwait*<sup>26</sup>, *Libia* y *Yugoslavia*, explicable por razones de eficacia, se debe puntualizar que, salvo en el asunto Kuwait, fueron los Estados los que, reunidos en el marco de la Cooperación Política, decidieron la adopción de sanciones y, por tanto, el

<sup>20</sup> Asunto Johnston contra Chief Constable, Rec. 1986, p. 1663.

<sup>21</sup> Asunto 13/68, de 19 de diciembre de 1968, Rec. 1968, p. 676.

<sup>22</sup> DOCE, núm. L.102 de 16 de abril de 1982, p. 2.

<sup>23</sup> Reglamento 877/82, en DOCE núm. L 102, de 16 de abril de 1982.

<sup>24</sup> Reglamento 596/82, en DOCE núm. L 762, de 16 de marzo de 1982.

<sup>25</sup> Reglamento del Consejo (CEE) núm. 428/89, de 20 de febrero de 1989, en DOCE núm. L 50, de 22 de febrero de 1989, p. 1.

<sup>26</sup> Reglamento (CEE) núm. 2340/90, de 8 de agosto, en DOCE núm. L 213/1, modificado por el Reglamento (CEE) núm. 3155/90 del Consejo, de 29 de octubre de 1990, en DOCE núm. L 304/1, de 1 de noviembre de 1990.

origen de dicha decisión no se encuentra en la propia Comunidad Europea sino en un elemento extraño, jurídicamente, a ella: la Cooperación Política Europea. Y, de este modo, mientras que en algunos reglamentos sancionadores (Malvinas, precursores de armas químicas, Kuwait) se alude a la previa decisión en Cooperación Política, en otros (Unión Soviética) se elude especificar el origen. Tal es la práctica que nos conduce a examinar el alcance de la política comercial común, sobre la base de cuya delimitación nos podremos pronunciar sobre la licitud comunitaria de la práctica sancionadora.

3. Las tesis en presencia, muy resumidamente expuestas, son las siguientes:

i) La *tesis finalista* mantiene que pertenecen al ámbito de la política comercial aquellas medidas cuya finalidad es modificar el volumen o la estructura de los intercambios de bienes y servicios con un país tercero. Desde esta perspectiva, el fundamento jurídico del artículo 113 del TCEE en la práctica sancionatoria citada sería muy dudoso, puesto que dichas medidas son de competencia estatal.

ii) Y, en segundo lugar, la *tesis instrumental* mantiene que lo importante no es el objetivo de la medida sino el instrumento, por lo que de utilizarse el artículo 113, ello implica que la medida forma parte de la política comercial común.

iii) Cabe mantener, en la actualidad, una tercera posición, según la cual ninguna de las tesis anteriores explicaría en su amplitud los complejos problemas que encierra esta problemática<sup>27</sup>. En este sentido, aunque el TJCEE haya reconocido en el dictamen 1/75<sup>28</sup> y en el asunto 41/76<sup>29</sup> la exclusividad de la competencia comunitaria en materia de política comercial y, por ende, la posibilidad de adoptar autónomamente medidas convencionales<sup>30</sup> y medidas autónomas<sup>31</sup>, todavía no se ha pronunciado claramente sobre ninguna de las tesis y no ha clarificado completamente la cuestión.

<sup>27</sup> Sobre estos problemas, véase, GILSDORF, P.: "Portée et délimitation des compétences communautaires en matière de politique commerciale", en *Revue du Marché Commun*, núm. 326, abril de 1989, p. 195; DEMARET, P.: "La politique commerciale: Perspectives d'évolution et faiblesses présentes", en *Structure and Dimensions of European Community Policy*, Baden-Baden, 1987, pp. 69 y 70; PEREZ-PRAT DURBAN, L. en *Cooperación Política y Comunidades Europeas...*, op. cit., pp. 322 y ss.

<sup>28</sup> De 11 de febrero de 1975, *RTJCE*, 1975, pp. 1359-1365 y 1364.

<sup>29</sup> Asunto 41/76, Donckerwolcke, *RTJCE*, 1976, p. 1921.

<sup>30</sup> Dictamen 1/75, *RTJCE* 1359, 11 de noviembre de 1975.

<sup>31</sup> Asunto Donckerwolcke, citado, p. 1934.

Yendo aún más lejos, hay que señalar que no parece concluyente la tesis de la exclusividad comunitaria en materia de política comercial, tal y como muestran el dictamen 1/76 —en que se admite la participación de los Estados miembros en un acuerdo comunitario sobre la base del artículo 234.2—, el dictamen 1/78 —que reserva esa misma posibilidad por motivos financieros— y la evolución que ha tenido la excepción limitada al carácter exclusivo de la competencia comunitaria prevista en el artículo 115 del TCEE<sup>32</sup> —que es un mecanismo de derogación singular sobre la base del cual los Estados pueden adoptar medidas de política comercial—. Y, en todo caso, la sentencia *Bulk Oil* supuso la quiebra en la severidad del principio de la exclusividad de la competencia comunitaria, al encadenarse un conjunto de razonamientos e ideas que únicamente aparecen en el esquema de las competencias concurrentes, y el Tribunal tolera de hecho una delegación en blanco a los Estados miembros de una competencia comunitaria exclusiva todavía no ejercida, por lo que opta por una exclusividad selectiva<sup>33</sup>.

4. Pues bien, a la luz de lo antedicho podemos descomponer en zonas el ámbito del artículo 113 del TCEE, siendo algunas de carácter exclusivo y otras no. En este sentido, las materias que forman parte de la Unión aduanera en sentido amplio y, en un futuro, las relativas a los servicios serían de competencia exclusiva de la Comunidad. Sin embargo, las sanciones de carácter comercial motivadas por razones de política exterior quedarían excluidas, por lo que, en definitiva, la tesis maximalista de la exclusividad quedaría excluida de ámbitos que, de alguna manera, son comerciales<sup>34</sup>. Y es que debemos tener presente que en los asuntos en que no existe una previa decisión sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la decisión sancionadora se adopta en el marco de la Cooperación Política y, como ha señalado el profesor Remiro, ello sugiere que “los factores políticos han prevalecido sobre los planteamientos jurídicos porque éstos, a su vez,

<sup>32</sup> En la jurisprudencia del TJCE se ha señalado que las medidas de protección del artículo 115 no se circunscriben únicamente al período transitorio, especialmente teniendo en cuenta que la política comercial no ha sido aún formulada totalmente. En este sentido, véase el asunto 62/70, de 23 de noviembre de 1971, Rec. 1971, pp. 897 y ss.; asunto 29/75, de 8 de abril de 1976, Rec. 1976, pp. 431 y ss.; asunto 41/76, de 15 de diciembre de 1976, Rec. 1976, pp. 1921 y ss.

<sup>33</sup> LENAERTS, K.: “Les répercussions des compétences de la Communauté Européenne sur les compétences externes des États membres et la question de preemption”, en *Rérelations extérieures de la Communauté Européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Coloquio de 1986, dirigido por el profesor Demaret, Colegio de Europa, Brujas, núm. 45, 1988, p. 98.

<sup>34</sup> Tesis que no es pacífica. Mientras que DEMARET parece mantenerla, GILSDORF, a la sazón asesor jurídico de la Comisión Europea, se mostraba contrario a la misma.

habían sido inducidos por consideraciones exclusivamente políticas”<sup>35</sup>. Además, ni la Comunidad Europea es una organización regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>36</sup>, ni se había visto afectada, en los asuntos mencionados, por los presuntos hechos ilícitos por ella denunciados, siendo, por tanto, un tercero frente a los mismos.

Teniendo presentes estas consideraciones, cabe concluir con Verhoeven<sup>37</sup>, Ballarino<sup>38</sup>, Steenbergen<sup>39</sup> o Raux<sup>40</sup> que la Comunidad no goza de un poder autónomo de sanción, puesto que, de un lado, si la medida es el instrumento de una política con fines sancionatorios, deja de ser comercial y, de otro, porque sería contrario al Derecho internacional que una organización internacional reivindicase un derecho propio de sanción en relación a terceros, si sus derechos propios no han sido específicamente violados y sin que ello haya sido previsto en el Tratado constitutivo —algo impensable.

Una excepción se deriva, a mi juicio, del principio constitucional de protección internacional de los derechos humanos. En este sentido, si, como hemos afirmado, dicho principio obliga no sólo a los Estados sino también a la Comunidad en el marco de sus relaciones exteriores, la obligación de coherencia (art. 30.5) tendría la virtud de actuar como nexo de unión, habilitante y legitimador, de esa interacción entre la Comunidad y la Cooperación Política en los asuntos en que el objetivo de la medida sea la defensa o la protección internacional de los derechos humanos. Pero, salvo en este último supuesto, al corresponder en los otros asuntos a los Estados miembros la decisión de sancionar, y no a la Comunidad, que en su caso es la encargada de su ejecución, era necesario proceder a la reforma de los Tratados constitutivos de la Comunidad para adecuar dichas prácticas a las normas del Tratado y, de ese modo, no incurrir en vías de hecho que no favorecen, cuanto menos, la integración europea por la senda de la Comunidad de Derecho.

<sup>35</sup> REMIRO BROTONS: *Op. cit.*, p. 693.

<sup>36</sup> PEREZ-PRAT DURBAN: *Cooperación política y Comunidades Europeas...*, *op. cit.*, pp. 113-139; del mismo autor, *Sanciones económicas comunitarias...*, *op. cit.*, en especial pp. 182-188 y p. 216, en donde el autor indica que “El Tratado de Maastricht tampoco permitirá a la Unión Europea equipararse plenamente a la categoría de organización regional (...)”.

<sup>37</sup> VERHOEVEN, J.: “Sanctions Internationales et Communautés Européennes. A propos de l'affaire des Iles Falkland (Malvinas)”, en *Crisi Falkland-Malvinas e Organizzazione internazionale*, dirigido por Laura Forlatti e Francisco Leita, CEDAM, Padova, 1985, pp. 85 y ss.

<sup>38</sup> BALLARINO, T.: *Lineamenti di diritto comunitario*, CEDAM, Padova, 1990, p. 284.

<sup>39</sup> STEENBERGEN, J.: “Legal instruments and external policies of EC”, en *Towards a European Foreign Policy. Legal, economic and political dimensions*, ed. por J. K. de Vree, P. Coffey, R. H. Lauwaars, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 116.

<sup>40</sup> RAUX, J.: “Les sanctions de la Communauté Européenne et des Etats membres contre l'Afrique du Sud pour cause d'apartheid”, en *Revue du Marché Commun*, núm. 323, enero de 1989, p. 36.

A modo de conclusión, debemos señalar que para legitimar las prácticas sancionatorias, salvo en el supuesto de violaciones a los derechos humanos, calificadas como tales, directa o indirectamente —quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales— por el Consejo de Seguridad, los Estados deben reformar los Tratados constitutivos de la Comunidad mediante una disposición específica en materias de sanciones que legitime la adopción y ejecución por las Comunidades de contramedidas contra terceros Estados, a pesar de que sus derechos propios no hayan sido directa y previamente lesionado.

## **B) La reafirmación del principio y la solución de los problemas anteriores en el Tratado de Unión Europea**

El Tratado de Maastricht, a pesar de algunas deficiencias jurídicas y de las críticas políticas que pueda suscitar, ha seguido la vía correcta, si bien no en toda su amplitud posible, en cuanto a la protección, interna e internacional, de los derechos humanos. Más específicamente, sus principales virtudes han consistido en la codificación del principio de protección de los derechos humanos como un principio general de la Unión, de la Comunidad y de la PESC, en la solución del problema jurídico competencial de las sanciones y, finalmente, en la consolidación de la apertura hacia nuevas vías de futuro, como la protección diplomática colectiva, en el ámbito de la ciudadanía europea.

El principio constitucional de protección internacional de los derechos humanos, que ya existía, se codifica en el Tratado de Maastricht no sólo como un principio de la Unión, nuevo ente colectivo de difícil encuadramiento en el mundo de las naturalezas jurídicas, sino también como un principio constitucional de la acción exterior de los pilares de la misma. Esto no deja de tener relevancia jurídica en la medida en que se constituye en un nexo de unión entre dichos pilares, tanto desde el punto de vista finalista cuanto desde la perspectiva de la coherencia en la acción exterior de los mismos. En orden al correcto análisis de dicho principio vamos a realizar un recorrido normativo de las disposiciones que a él se refieren y de sus implicaciones jurídicas.

1. El *preámbulo* confirma la “adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamen-

tales y del Estado de Derecho". Y, de otro lado, el *artículo F.2*, del título I (disposiciones comunes), indica que "la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario". A pesar de que en estas disposiciones no se recoge el principio de protección internacional de los derechos humanos, en la acción exterior de la Unión y de sus pilares, el mismo aparece, como ya hemos indicado, en los cimientos normativos de estos últimos.

2. En efecto, y por lo que respecta al primero de los pilares —la ahora denominada *Comunidad Europea*—, dos disposiciones contribuyen a la codificación de dicho principio en su acción exterior:

i) Me refiero, en primer lugar, a la *política de cooperación al desarrollo*<sup>41</sup>, a la que se dedica un nuevo título XVII, en el que se recogen las prácticas anteriores y los objetivos de la misma. Así, el artículo 130 U.2, inserto en dicho título, indica que: "La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales." Dicha disposición subordina la política de cooperación al desarrollo al respeto de los derechos humanos y de la democracia y, como señala en el artículo 130 V, este objetivo deberá ser contemplado en otras políticas que puedan afectar a los países en vías de desarrollo (por ejemplo, la PAC; la Política Comercial Común, etc...). Baste recordar las dificultades jurídicas que encontraron los Estados miembros y la Comunidad en su lucha por "enlazar" las ayudas comunitarias y el respeto de los derechos humanos, para darse cuenta de la importancia de esta disposición, que, además de acabar con los problemas de fundamentación jurídica comunitaria, contribuirá a silenciar las críticas de Estados terceros sobre la injerencia en los asuntos internos y, pese a ser una norma no oponible a los mismos, provocará que la política de cooperación al desarrollo adquiera unos tintes específicos de protección de los derechos humanos en la medida en que no se infrinjan compromisos convencionales previamente suscritos.

ii) Y, en segundo lugar, se abre una puerta al desarrollo de la *protección diplomática colectiva* de los ciudadanos de la Unión en el extranjero. Ciudadanos que, como indica el artículo 8.1, son todas aquellas personas que

<sup>41</sup> ROLDAN BARBERO, J., *La Cooperación al desarrollo*, op. cit., pp. 131 y ss.



ostenten la nacionalidad de un Estado miembro y ello les hace titulares de los derechos y deberes previstos en el Tratado de la Unión Europea. Entre esos derechos, el artículo 8 C inserto en las disposiciones de la "Segunda Parte", sobre la Ciudadanía de la Unión, dice así: "Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Antes del 31 de diciembre de 1993, los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección."

Una primera reflexión, a la luz de esta disposición, es que supone un nuevo puente entre las normas de derecho comunitario y las normas sobre la PESC<sup>42</sup>. Ciertamente, a pesar de la novedad aparente del artículo 8 C, en el marco de la acción exterior de la Cooperación Política ya se habían realizado los primeros pasos en esa vía y, fundamentalmente, en desarrollo de las normas sobre coordinación de los órganos de representación diplomática de los Estados miembros en terceros Estados y en organizaciones y conferencias internacionales. La asociación de dichos órganos a los trabajos de la Cooperación Política, de naturaleza instrumental, es decir, no autónoma y sin capacidad decisoria, aparece en el Informe de Copenhague y, dejando a un lado las otras funciones que cumple, se va desarrollando hasta la decisión 86<sup>43</sup> en que se indicaba que "los Estados miembros examinarán la posibilidad de prestar ayuda y asistencia en países terceros a los nacionales de los Estados miembros que no tengan representación en los mismos". Así, al calor del Conflicto en el Golfo Pérsico, de un lado, los Doce acordaron la protección de los ciudadanos comunitarios por las embajadas de los Estados miembros y, de otro, en algunas declaraciones realizadas en el marco de la Cooperación Política se llegó a indicar que "toda tentativa que atente o amenace la seguridad de cualquier *súbdito de la Comunidad Europea* se considerará como un acto ofensivo gravísimo dirigido contra la Comunidad y todos sus Estados miembros, y provocará su respuesta unánime".

Pues bien, a mi juicio, los desarrollos del artículo 8 C se realizarán, fundamentalmente, en el marco de la PESC, en la medida en que las fun-

<sup>42</sup> Como señala el art. J.6, segundo párrafo: Las misiones diplomáticas y consulares (...) "Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 8 C del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea".

<sup>43</sup> Decisión 86, punto II.4.

ciones de las autoridades diplomáticas y consulares de los Estados miembros están todavía muy lejos de pertenecer al ámbito de las competencias comunitarias. En este sentido, cuando el artículo 8 C indica que los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección, entiendo que se debe interpretar en el sentido de que, como indica el artículo, son los Estados y no la Comunidad los que tienen la competencia internacional requerida y, por tanto, podrían acudir a las disposiciones de la PESC para desarrollar normativamente dicho artículo.

El lento camino hacia la protección diplomática colectiva encuentra un primer obstáculo en la posible oposición de los Estados terceros; éstos, teniendo en cuenta el requisito de la nacionalidad para el ejercicio de la protección diplomática, en Derecho Internacional Público, no necesariamente estarán obligados a aceptar el ejercicio de dicha protección, en sentido estricto, de un Estado miembro de la Comunidad en favor de un ciudadano comunitario que no es nacional suyo. Ahora bien lo que sucederá es que el desarrollo más probable del artículo 8 C se situará en el ámbito de la protección consular y, en mucha menor medida, en el de la protección diplomática <sup>44</sup>.

De otro lado, estos avances, que muestran la solidaridad europea, llevarían, en lógico desarrollo, a la desaparición de las embajadas individuales de los Estados miembros y a su sustitución por representaciones múltiples <sup>45</sup>. Sin embargo, los avances en esa vía, como han demostrado los intentos que se realizaron para implantar una embajada comunitaria (de los Doce) en la ex Unión Soviética, son todavía difíciles.

2. Y, de otro lado, en el ámbito del *segundo pilar de la Unión, la PESC* (Política Exterior Europea y de Seguridad Común), cuyas disposiciones aparecen insertas en un nuevo título V, se establecen un conjunto de objetivos, que más bien deberían haberse denominado principios, entre los que cabe destacar el que hace referencia al “desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Así pues, se codifica un principio que, sin ese avance normativo, ya existía.

<sup>44</sup> En este sentido, DIAZ BARRADO, C. M.: *La acción exterior del Estado español en favor de personas físicas. Práctica Constitucional*. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1992 (en prensa). Véanse, asimismo, las interesantes reflexiones del profesor LIÑAN NOGUERAS, D., en “De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión”, *G.J. de la C.E.E.*, serie D, D-17, septiembre de 1992, pp. 63 y ss., en especial, pp. 76 y 93-94.

<sup>45</sup> BOT, B. R.: “Co-operation between the Diplomatic missions of the ten in third countries and International Organisations”, en *Legal issues of European Integration*, 1984/1. Véase también BRINKHORST, L. J.: “Permanent missions of the EC in third countries: European Diplomacy in the making”, en la misma revista, pp. 23-33.

3. Finalmente, el Tratado de Maastricht ha venido a solucionar el problema jurídico competencial que, en el marco de la aplicación de sanciones a terceros Estados por motivaciones extracomerciales, se había creado por la insuficiencia de las normas que regulan las relaciones entre el sistema comunitario y el sistema de cooperación. Este es el sentido del artículo 228 A que señala: "Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión." De la interpretación de este artículo no se debe deducir la consecuencia de que la Comunidad Europea tiene competencias para adoptar decisiones sancionatorias por motivos extracomerciales. Unicamente en aquellos supuestos en que la adopción de la decisión se hubiese realizado en el marco de la PESC, podría aplicarse o, en su caso volver sobre la decisión, si se hubiese emprendido una acción común que previene la adopción de decisiones por mayoría cualificada. Esto es, en todo caso, siempre hay una decisión en el origen que viene del marco de la PESC, adoptada, en su primer momento, por unanimidad.

Otra cuestión es si la Comisión está obligada a realizar la propuesta, ya que la última frase del artículo señala que "el Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión". ¿Podría negarse la Comisión a realizar dicha propuesta? Si así fuese estaría impidiendo, muy probablemente, la realización de una acción común, tal y como vienen definidas en el marco de la PESC. En este sentido, tal vez no se pueda afirmar con rotundidad que la Comisión está obligada jurídicamente, en la medida en que no se han visto modificadas sus funciones. Sin embargo, es evidente que una inacción de esa naturaleza podría implicar que la Comisión estuviese faltando a su obligación de velar por la coherencia de conjunto de la acción exterior (art. C, disposiciones comunes). Obligación que, sin embargo, difícilmente sería de naturaleza jurídica comunitaria, al no afectar el artículo C a las disposiciones de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado (art. M, disposiciones finales), y al no estar sometida a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Comunidad (art. L, disposiciones finales).

Otra cosa sería pensar que se ha creado un régimen normativo distinto, el de la Unión Europea, que sería diferente del Derecho Comunitario y tam-

poco sería equiparable al Derecho Internacional General. Pero entrar en esta cuestión sobrepasa el objeto de este estudio, y parece prematuro y aventurado adentrarse por caminos especulativos, ajenos a la realidad de las intenciones estatales, tal y como fueron puestas de relieve durante los Trabajos Preparatorios del Tratado de Unión Europea.

